Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6622**

17. Wahlperiode 18. 07. 2011

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalck, Uwe Beckmeyer, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/6380 –

Situation der Bodenabfertigungsdienste an deutschen und europäischen Flughäfen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Kommission der Europäischen Union plant offenbar im Frühherbst 2011 im Rahmen eines Flughafenpaketes einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 96/67/EG vorzulegen. Ziel der Kommission ist die weitere Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste und ihre Öffnung für einen verstärkten Wettbewerb. In diesem Segment sind aufgrund der vorhandenen Preisentwicklung nach der Marktöffnung durch die aktuelle Richtlinie 96/67/EG unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kaum Gewinne zu erzielen. Die sozialen Rahmenbedingungen als Folge der Liberalisierung der aktuellen Richtlinie wurden bisher nicht angemessen berücksichtigt.

Da die Personalkosten den mit Abstand größten Kostenblock bei Bodenabfertigungsunternehmen darstellen, verschlechtert sich an den meisten Flughäfen in Deutschland die Situation der Flughafenbeschäftigten nach der Einführung der Richtlinie. So am Flughafen Frankfurt, der Fraport AG, wo unter erheblichen Zugeständnissen der Beschäftigten ein langfristiger Sicherungsvertrag abgeschlossen wurde.

Es ist zu befürchten, dass eine weitere Marktöffnung mit einer durch die EU-Kommission geplanten Änderung der aktuellen Richtlinie 96/67/EG zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Bodenabfertigungsdienste, der Qualität dieser Dienstleistungen und der Sicherheit des Systems der Bodendienste führen würde.

1. Wie schätzt die Bundesregierung die Folgen des bisherigen Marktöffnungsprozesses und die Absicht der EU-Kommission den Markt in Zukunft weiter zu öffnen ein?

Die Richtlinie 96/67/EG wurde 1996 mit dem Ziel verabschiedet, den ersten Schritt hin zu einem liberalisierten Markt für Bodenabfertigungsdienste zu unternehmen. Insbesondere sollten die entsprechenden Dienstleistungen im Interesse der Optimierung der Bodenabläufe am Flughafen verbessert und die

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 15. Juli 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Betriebskosten der Luftverkehrsunternehmen in diesem Bereich durch mehr Wettbewerb gesenkt werden. Die Richtlinie vervollständigte damit in konsequenter Weise das Gesamtkonzept eines liberalen europäischen Luftverkehrsbinnenmarktes.

Nach hiesigen Erkenntnissen sind die Preise für Bodenabfertigungsdienste in den Mitgliedstaaten ungefähr seit Mitte der 90er-Jahre gesunken. Die teilweise Deregulierung mit der entsprechenden Wettbewerbskonsequenz ist sicherlich ein Grund hierfür. Allerdings begannen in dieser Zeit auch gravierende Umbrüche im Luftverkehrsmarkt selbst: Durch den Eintritt der Low Cost Airlines in den Markt und deren Geschäftskonzepte geriet der Luftverkehrsmarkt insgesamt preislich unter Druck, so dass gesunkene Preise in verschiedenen Segmenten des Sektors durchaus auch auf diesen Umstand zurückzuführen sein können.

Bezüglich der beabsichtigen Qualitätssteigerung ist die Einschätzung des Erfolges der Richtlinie schwierig. Hier bestehen unterschiedliche Sichtweisen, je nachdem ob Anbieter/Dienstleistungserbringer oder die Nutzer dies beurteilen.

Die Europäische Kommission hat bisher noch nicht zu erkennen gegeben, in welcher Weise sie die Revision der Richtlinie angehen will. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung auch noch nicht zu dem Vorhaben positionieren können.

2. Liegt eine Evaluation der EU-Kommission über die Auswirkungen der Einführung der Richtlinie 96/67/EG auf den Bereich der Bodenabfertigungsdienste an den betroffenen Flughäfen in Deutschland und Europa (mit einem Beförderungsvolumen von mindestens zwei Millionen Fluggästen im Jahr oder 50 000 t Fracht) vor, und wenn ja, welche Ergebnisse beinhaltet diese Evaluation allgemein und auf die Sicherheit, die Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte und die Wirtschaftlichkeit bezogen?

Die Europäische Kommission hatte 2007, dem Wunsch des Europäischen Parlamentes folgend, eine Studie über die Auswirkungen der Richtlinie 96/67/EG für den Zeitraum von 1996 bis 2007 beim Airport Research Center in Auftrag gegeben. Der entsprechende Abschlussbericht liegt seit Februar 2009 vor und ist seit April 2009 auf der Internetseite der Kommission veröffentlicht. Wie sich aus den weiteren Fragen ergibt, ist dieser den Fragestellern bekannt. Weitere Evaluierungen der Kommission sind der Bundesregierung nicht bekannt. Wenn die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag vorlegen möchte, ist sie gehalten, hierzu eine Rechtsfolgenabschätzung vorzunehmen. Auch ein solches Dokument liegt bislang noch nicht vor.

3. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den obigen Ergebnissen der Evaluation?

Die Studie gibt eine Gesamtübersicht über die Auswirkungen der Richtlinie im Hinblick auf den angestrebten Zweck über alle Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Studie zur Kenntnis genommen. Da nicht bekannt ist, inwieweit die Erkenntnisse aus der Studie in eine Überarbeitung der Richtlinie einfließen, konnte noch keine weitere Position in der Bundesregierung hierzu abgestimmt werden.

4. Falls noch keine Evaluation vorliegt, wann ist hier mit dem Ergebnis zu rechnen?

Nicht bekannt.

5. Haben heute bereits alle europäischen Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG in nationales Recht vollzogen, wo bestehen Umsetzungsdefizite, und gegen welche Mitgliedstaaten liefen bisher bzw. laufen derzeit Vertragsverletzungsverfahren?

Nach hiesiger Erkenntnis ist die Richtlinie mittlerweile in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Aufstellung der Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die Richtlinie 96/67/EG wird von der Kommission veröffentlicht und ist ebenfalls auf ihrer Internetseite abrufbar.

Nach hiesigem Kenntnisstand sind derzeit noch Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta, Ungarn und Bulgarien bei der Kommission anhängig. Hinsichtlich eines 2009 gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Verfahrens wegen fehlerhafter Umsetzung der Richtlinie in einigen Punkten konnte durch eine entsprechende Korrektur der Bodenabfertigungs-Verordnung im Frühjahr 2011 den Bedenken der Kommission begegnet werden.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, die sich aus der Antwort zu Frage 5 ergibt?

Die Streitgegenstände bei den obigen Verfahren sind unterschiedlicher Natur und betreffen sowohl Auslegungs- als auch Anwendungsfragen. Vor diesem Hintergrund enthält sich die Bundesregierung einer allgemeinen Bewertung.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Situation im Bereich der Bodenabfertigungsdienste an den deutschen Flughäfen heute, hält die Bundesregierung in diesem Bereich Verbesserungen für notwendig, und wenn ja, welche

a) bezüglich der Qualität,

b) bezüglich der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten,

c) bezüglich der Zuverlässigkeit,

d) des Preisniveaus der deutschen Flughäfen?

Hierzu gibt es keine allgemeingültige Einschätzung. Jeder Flugplatz hat andere Angebots-/Platzbedingungen und Kundenstrukturen sowie unterschiedliche Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten. Aufgrund ihrer Ausrichtung regelt die Richtlinie bisher nur den Zugang zum Markt der Bodenabfertiger und dessen teilweise Öffnung. Vor diesem Hintergrund gibt es (gewerberechtliche) Anforderungen an die Dienstleister sowie Anforderungen an den Betrieb und den Einsatz von Mitarbeitern der Dienstleister. Fragen der Qualität (und damit auch der Zuverlässigkeit der Dienstleistung) und des Preisniveaus müssen sich in einem deregulierten Markt über Angebot und Nachfrage regeln. Die Herstellung dieses Zustandes war u. a. Zweck der Richtlinie. Wenn dies nicht funktioniert, muss das Konzept insgesamt infrage gestellt werden. Hierfür sieht die Bundesregierung derzeit aber keinen Anhaltspunkt.

Auch hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten lässt sich keine allgemeingültige Einschätzung abgeben. Die Studie des Airport Research Center zeigt deutlich, dass es bei den beteiligten [deutschen] Flughäfen/Unternehmern eine sehr große Spannbreite bezüglich der Bewertung der Entwicklung der Arbeitsbedingungen gibt. Die Bundesregierung wird aufmerksam beobachten, inwieweit die Ergebnisse der Studie in eine mögliche Überarbeitung der Richtlinie 96/67/EG einfließen.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Gewerkschaften, einiger Flughäfen und Mitgliedstaaten der EU, dass die Einführung eines Mindestlohnes für die Beschäftigten, angemessene Ausbildungsstandards, sozialer Schutz und Auflagen für eine Standardmindestausrüstung für die Beschäftigten im Bereich der Bodenabfertigungsdienste notwendig sind, um der vorhandenen Abwärtsspirale bei den Löhnen und den zunehmend sich verschlechternden Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken (vgl. S. 10 Consultation on the impact assessment for a possible revision of Directive 96/67 on the access to the groundhandling market at EU airport. Summary of results) oder wie beabsichtigt die Bundesregierung, den genannten Schwierigkeiten zu begegnen?

Es handelt sich bei der Richtlinie 96/67/EG um ein Regelungswerk für den Verkehrssektor (vgl. Antwort zu Frage 1). Die Einbeziehung der genannten Themen in die öffentliche Konsultation zeigt, dass die Kommission auch in diesem Sektor sozialpolitische Aspekte im Blick hat.

Die Bundesregierung wird aufmerksam beobachten, inwiefern die Erkenntnisse aus dem Konsultationsprozess für den Sektor in weiteren Rechtsetzungsmaßnahmen Berücksichtigung finden.

9. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Ausbildungs- und Sicherheitsstandards bei den Bodenabfertigungsdiensten nach der Einführung der Richtlinie 96/67/EG eingeführt werden müssen, wie es viele Teilnehmer des Konsultationsverfahrens vorschlagen, was den veröffentlichten Ergebnissen des Konsultationsverfahrens (S. 8) zu entnehmen ist.

10. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den innerhalb der EU vorhandenen unterschiedlichen staatlichen Anforderungen an die Qualifikation der Ground-Handling-Beschäftigten bezüglich des erstmaligen Erwerbs der Qualifikation und der berufsbegleitenden Sicherung und des Ausbaus der Kenntnisse und der daraus resultierenden unterschiedlichen Qualität der Dienstleistungen mit negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Dienstleistungen und den Anspruch der Sicherung einer europaweiten hohen Qualität?

11. Wie will die Bundesregierung verhindern, dass die Qualität der Bodenabfertigungsdienste weiter abnimmt aufgrund der Tatsache, dass die Luftfahrtunternehmen die Dienstleister dieser Tätigkeiten gegeneinander ausspielen, um den günstigsten Preis zu erzielen und so eine Lohndumpingspirale in Gang gesetzt haben (vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 96/67/EG S. 5)?

Die Fragen 9 bis 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Europaweit harmonisierte Anforderungen an die Ausbildung der Bodenabfertiger und Sicherheitsstandards werden grundsätzlich für sinnvoll erachtet. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung den aktuellen Stand der Sicherheit des Betriebs und der Gefahrenabwehr für die Fluggäste, die Wirtschaftlichkeit für die Fluggesellschaften und die Flughäfen und die Situation der Arbeitsbedingungen für die Arbeitskräfte bei den Bodenabfertigungsdiensten, und sind nach Meinung der Bundesregierung hier Verbesserungen notwendig, und wenn ja, welche?

Der Bundesregierung sind in den genannten Bereichen keinerlei Anhaltspunkte dafür bekannt, dass es hier Defizite geben könnte.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Bodenabfertigungsdienste für Fluggesellschaften und Flughäfen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Bezüglich der Situation der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter bei den Bodenabfertigungsdienstleistern wird auf die Antworten zu den Fragen 7 und 8 verwiesen.

13. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass die derzeitigen Dienstleistungen für Flugreisende bei den Bodenabfertigungsdiensten eine hohe Qualität haben, und handelt es sich nach Meinung der Bundesregierung um eine ausreichend effiziente Arbeitsweise oder sind Verbesserungen notwendig?

Die Richtlinie soll die effiziente Nutzung der Flugplatzinfrastruktur unterstützen; Flugreisende sind von der Richtlinie allenfalls mittelbar betroffen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Bodenabfertigungsdienste in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich mit hoher Qualität erbracht werden. Ob einzelne Abläufe hierbei noch effizienter gestaltet werden können oder ob hier Verbesserungen notwendig sind, entzieht sich der Kenntnis der Bundesregierung. Die konkrete Ausgestaltung einzelner Dienstleistungen ist auch nicht Gegenstand der Richtlinie. Eine derartige Detailtiefe würde die Richtlinie völlig überfrachten und auch den sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen an den Flugplätzen nicht Rechnung tragen.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die ökonomische Sinnhaftigkeit (für Verbraucher, Fluggesellschaften, Bodenabfertigungsunternehmen und Flughäfen) – insbesondere auch vor dem Hintergrund von zu erwartenden negativen Skaleneffekten durch die Zunahme der Anzahl der Abfertiger bei gleichzeitig hoher Spitzenlastigkeit und Unplanmäßigkeiten (Verspätungen und Verfrühungen) – einer Zulassung weiterer Dienstleister?

Es ist bisher nicht bekannt, in welcher Weise die Kommission die Richtlinie überarbeiten will. Sollte sie die weitere Öffnung des Marktes herbeiführen wollen, müssten die genannten Effekte im Rahmen der Rechtsfolgenabschätzung geprüft und bewertet worden sein. Deregulierung sollte kein Selbstzweck sein. Wenn negative Effekte im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden könnten, müssten weitergehende Regelungen dann gegebenenfalls hinreichenden Spielraum beinhalten, um Besonderheiten eines Flugplatzes Rechnung tragen zu können.

15. Gibt es außer den veröffentlichten Ergebnissen des Konsultationsverfahrens weitere aktuelle Verlautbarungen der Europäischen Kommission, wie z. B. Weißbücher und Staff Working Documents, zur geplanten Veränderung der Richtlinie 96/67/EG, und wenn ja, wie positioniert sich die Bundesregierung zu diesen Inhalten?

Über die Ankündigung der Absicht der Kommission, die Richtlinie überarbeiten zu wollen, hinaus sind keine detaillierteren Unterlagen hierzu bekannt.

16. Wie ist der aktuelle Stand des Vorhabens der EU-Kommission, die Richtlinie 96/67/EG neu zu formulieren, und wie ist der weitere Ablaufplan dieses Vorhabens?

Es wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen. Die Revision der Richtlinie soll nach dem Bekunden der Kommission Bestandteil des sog. Flughafenpakets

sein, das die Kommission im dritten Quartal 2011 vorstellen will. Näheres ist nicht bekannt.

17. Wird die Bundesregierung die Aktivitäten der EU-Kommission unterstützen, um durch eine Veränderung der Richtlinie 96/67/EG eine weitere Liberalisierung in diesem Bereich voranzutreiben, oder welche Position vertritt die Bundesregierung in diesem Prozess?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

18. Welche Aktivitäten hat die Bundesregierung auf europäischer Ebene in diesem Zusammenhang bereits unternommen, und welche Aktivitäten wird sie weiter unternehmen?

Das Initiativrecht für Gesetzgebungsvorhaben liegt auf der europäischen Ebene bei der Kommission. Diese muss zunächst ihre Meinungsbildung abschließen.

19. Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung im Verfahren der geplanten Veränderung der Richtlinie 96/67/EG hinsichtlich der Gefahrenabwehr, der Arbeitssicherheit und der sozialen Arbeitsbedingungen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

20. Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung bei einer Veränderung der Richtlinie 96/67/EG hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungen für die Reisenden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

21. Hält die Bundesregierung eine Revision dieser Richtlinie für notwendig oder könnten mögliche notwendige Verbesserungen auch ohne eine Revision dieser Richtlinie erreicht werden, und wenn ja, wie?

Unter Berücksichtigung der Ausgangsziele der Richtlinie hält die Bundesregierung eine Überarbeitung derzeit nicht für zwingend. Wie verschiedentlich dargestellt, hat die Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf eine Reihe sozialer Fragen mittelbare Auswirkungen erbracht, die möglicherweise einer Korrektur bedürfen. Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333